

HARMONISASI ANTARA ETIKA PUBLIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Mustika Prabaningrum Kusumawati
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Email : mustika.praba@gmail.com

Abstrak

Etika publik menekankan bukan hanya kode etik atau norma semata melainkan dimensi reflektifnya. Etika publik dibutuhkan dalam pembentukan kebijakan publik yang sejatinya diterapkan sebagai pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Permasalahan publik yang dirasa semakin kompleks dan rumit sejalan dengan meningkatnya isu publik. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketika pejabat publik tidak mampu memisahkan secara tegas antara domain publik dan pribadi, maka akan berkorelasi negatif terhadap pelayanan publik. Hal ini tidak hanya dipicu oleh pejabat publik yang tidak menghayati arti dan pentingnya nilai etika publik bahkan parahnya pejabat publik tidak mengetahui apa itu etika publik. Etika publik memberikan dampak yang sangat besar dan serius terhadap pembuatan kebijakan publik. Keberhasilan suatu kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh etika para pejabat publiknya.

Kata Kunci : Harmonisasi, Kebijakan Publik, Etika Publik

Abstract

Public ethics emphasizes not only a code of ethics or norms but rather a reflective dimension. Public ethics is needed in the formation of public policy which is actually applied as a renewal and improvement of public services. Public problems that are increasingly complex and complex are in line with the increasing public issues. This study uses normative juridical research with primary and secondary legal materials. The results of this study indicate that when public officials are not able to separate clearly between the public and private domains, it will negatively correlate to public services. This is not only triggered by public officials who do not live up to the meaning and importance of public ethical values, but even worse, public officials do not know what public ethics is. Public ethics has a very large and serious impact on public policy making. The success of a public policy is also very much determined by the ethics of its public officials.

Keywords: Harmonization, Public Ethics, Public Policy

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Etika pejabat publik di dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efisien memiliki kedudukan yang sangat penting. Sebagai pedoman moral dalam menyelenggarakan tertib pemerintahan, etika pejabat publik menjadi rujukan dalam berperilaku sehingga upaya menciptakan pemerintahan yang bersih pun dirasa akan lebih mudah tercapai. Sebaliknya, terhadap pelanggaran etika justru akan memunculkan perilaku buruk bahkan dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran pidana. Dengan kata lain, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh pejabat negara adalah merupakan pelanggaran etika.

Pengertian etika publik berkaitan langsung dengan pelayanan publik terutama masalah integritas publik dari para pejabanya. Integritas pribadi yang tumbuh dan berkembang di dalam lingkup keluarga dan akan teruji dalam kehidupan professional terutama dalam keterlibatannya di berbagai organisasi. Dalam menjalankan tanggung jawab terhadap pelayanan publik, integritas pribadi perseorangan dijadikan dasar integritas publik dengan dua modalitasnya yakni akuntabilitas dan transparansi. Etika publik berawal dari adanya keprihatinan terhadap pelayanan publik yang buruk karena adanya konflik kepentingan dan korupsi.

Pada awalnya hanya 2 (dua) pendekatan kebijakan publik yang diajarkan, yakni pendekatan ekonomi dan politik. Namun pada perkembangannya, semakin disadari bahwa kebijakan publik tidak mudah dirumuskan dan diimplementasikan karena berhadapan dengan perilaku individu target kebijakan yang tidak sesuai dengan harapan. Bahkan menjadi salah karena pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan semakin

tidak mampu memprediksi perilaku individu target kebijakan, sehingga tidak jarang kebijakan itu sendiri menjadi terabaikan.

Pada dasarnya, kebijakan publik umumnya berasal dari diskusi dan negosiasi antara pihak-pihak yang bersepakat dimana diskusi dan negosiasi ini dapat memperburuk atau melemahkan niat buruk si pembuat kebijakan. Dalam pelayanan publik, lemahnya perilaku etis melemahkan institusi-institusi baik sosial maupun politik dan mempertaruhkan nasib masyarakat publik. Sejatinya, hakikat utama dari kekuasaan terletak pada ciri kebijakan publik yang merupakan suatu usaha alokasi dari nilai-nilai yang ada dalam masyarakat untuk mencapai tujuan kesejahteraan bersama. Oleh sebab itulah pelayanan publik seharusnya dapat menjawab segala macam tuntutan kebutuhan publik.

2. Rumusan Masalah

Bagaimanakah pengaruh suatu etika publik terhadap pembuatan produk-produk kebijakan publik ?

B. PEMBAHASAN

Cita-cita luhur yang dimiliki bangsa Indonesia termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu terwujudnya negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur merupakan tujuan nasional yang harus dicapai melalui penyelenggaraan pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan

umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Good governance merupakan cita-cita yang menjadi visi dari setiap penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia manapun termasuk di Indonesia. *Good governance* secara sederhana diartikan sebagai suatu prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publik berjalan efisien, sistem pengadilannya dapat diandalkan serta administrasinya bertanggungjawab terhadap publik.¹

Pengertian *governance* mengandung makna yang lebih luas dibandingkan *government* karena tidak hanya mengandung arti sebagai proses pemerintahan tetapi termasuk juga di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan sector negara, masyarakat dan swasta (negara dan non negara).²

Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, swasta (non negara) mendorong terciptanya lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat dan masyarakat (non negara) berfungsi mewakili interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok sosial (*civil society*) untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Sedangkan *government* hanya mengacu pada mekanisme suatu pengelolaan berdasarkan pada kewenangan tertinggi.³

¹ Mas'oed, Mochtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2003, hlm. 150-151.

² Hardjianto, *Pendayagunaan Aparatur Negara menuju Good Governance*. Jakarta: Work Paper TOT, 2000.

³ *ibid*

Dalam rangka mewujudkan cita-cita luhur tersebut telah dirumuskan Visi Indonesia Masa Depan yakni Visi Indonesia 2020 yang rumusannya berbunyi “Terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara”. Adapun visi ini dijadikan pedoman reformasi untuk mewujudkan *good governance*.

Ada Sembilan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance principles*) yang selama ini menjadi acuan di berbagai literature, yakni:

1. Asas kecermatan formal;
2. Asas *fairplay*
3. Asas perimbangan
4. Asas kepastian hukum formal
5. Asas kepastian hukum material
6. Asas kepercayaan
7. Asas persamaan
8. Asas kecermatan
9. Asas keseimbangan

Indonesia menuju *good governance* mensyaratkan adanya peranan dari sektor pemerintah, sektor swasta serta sektor masyarakat itu sendiri dimana yang terciptanya *good governance* setidaknya meliputi transparansi, akuntabilitas dan pemerintahan yang partisipatif. Transparansi diartikan sebagai pemberian jaminan bagi ketersediaan akses publik di dalam seluruh proses pengambilan kebijakan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas diartikan sebagai perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan

guna mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitasnya ini dilakukan melalui pendekatan strategis yang mengakomodir perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada suatu organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri terhadap perubahan tersebut sebagai bentuk antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan di dalamnya. Sedangkan pemerintahan yang partisipatif dapat diartikan sebagai wujud pemerintahan yang berupaya mengakomodir berbagai macam aspirasi di dalam masyarakat serta melibatkan masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan.

Etika merupakan ilmu tentang baik dan buruknya perilaku, hak dan kewajiban moral; sekumpulan asa atau nilai-nilai yang berkaitan dengan akhlak; nilai mengenai benar atau salahnya perbuatan atau perilaku yang dianut masyarakat. Dari segi etimologi (ilmu asal usul kata), etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* yang berarti watak kesusilaan atau adat. Sedangkan etika menurut filsafat dapat disebut sebagai ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan memperhatikan amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui oleh akal pikiran. Pada dasarnya, etika membahas tentang tingkah laku manusia.

Konsep kata “etika” sering digunakan dengan sinonim kata “moral”. Di balik kedua istilah ini, terdapat nuansa dua tradisi pemikiran filsafat moral yang berbeda. Aristoteles dalam bukunya *Ethique a Nicomaque*, selain kata *ethos* yang berarti “kualitas suatu sifat”, digunakan juga istilah “*ethos*” yang berarti kebiasaan.⁴ Makna *ethos* adalah suatu cara berpikir dan merasakan, cara bertindak dan bertingkah laku yang memberikan ciri khas kepemilikan seseorang terhadap kelompok. Istilah yang

⁴ H.G. Liddell, *A Greek-English Lexicon*, Oxford: Clarendon, 1996.

kedua ini sesuai dengan terjemahan dalam bahasa latin "*moralis*" (*mos, moris* = adat, kebiasaan). Istilah "*moralis*" ini kemudian menjadi istilah teknis yang tidak lagi berarti kebiasaan tetapi mengandung makna "moral" seperti yang digunakan dalam pengertian saat ini.

Kepribadian merupakan sebuah integrasi dari karakter yang dimiliki seseorang dalam sebuah kesatuan yang khas, sehingga orang tersebut dapat memodifikasi dan menentukan cara penyesuaian dirinya. Kepribadian adalah organisasi dinamis dalam diri individu sebagai sistem psikofisik (psikofisik menurut kamus internasional adalah hubungan timbal balik dari psikis dan fisik manusia) yang menentukan cara yang khas dalam menyesuaikan diri terhadap lingkungan. Oleh sebab itu dapat dilihat bahwa yang menjadi pusat perhatian terhadap kepribadian seorang manusia adalah 1) sistem psikofisik pada manusia; 2) terbentuk melalui sebuah perkembangan; 3) faktor yang mempengaruhi perkembangan hingga terbentuk sebuah kepribadian.

Prinsip etika publik sangat membantu dalam memberikan landasan pertimbangan etis pejabat publik dalam menentukan kebijakan publik karena di dalam masyarakat selalu ada "pihak yang paling tidak diuntungkan" yang dalam hal ini bisa kaum miskin, kaum yang tersingkir (kalah) di dalam persaingan, kelompok gender atau kelompok minoritas. Dengan demikian kemampuan teknis untuk menganalisa masalah masih perlu dilengkapi dengan kemampuan menangkap pertarungan etis yang biasanya tidak lepas dari masalah keadilan. Kemampuan ini mengandalkan kompetensi etika.

Kompetensi etika meliputi kemampuan dalam manajemen nilai, terampil dalam penalaran moral, bisa diandalkan berkat moralitas individual, moralitas publik dan

etika organisasi⁵. Sebagian besar professional kurang siap menghadapi konflik antara nilai-nilai etika seperti kejujuran, integritas, tepat janji dan nilai-nilai yang tidak secara eksplisit dikategorikan etika seperti kesejahteraan, keamanan, kesuksesan.⁶

Etika pelayanan publik adalah cara dalam memberikan suatu bentuk pelayanan terhadap publik dengan cara mengimplementasikan kebiasaan-kebiasaan yang terdiri dari nilai-nilai hidup serta hukum atau norma yang pada dasarnya mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Suatu etika dikatakan memiliki peranan penting dalam praktek administrasi publik maka etika harus mempersoalkan mengenai "baik-tidak" dan bukan "benar-salah" tentang sikap, tindakan serta perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesama manusia baik dalam lingkup masyarakat maupun dalam lingkup organisasi publik.

Masalah publik merupakan masalah-masalah yang memiliki dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Artinya, suatu masalah dikatakan sebagai masalah pribadi dan bukan merupakan masalah publik apabila permasalahan tersebut memiliki suatu dampak terbatas terhadap satu atau beberapa orang yang terlibat secara langsung saja di dalamnya dan bukan dalam lingkup masyarakat luas. Adapun pengenalan terhadap masalah-masalah akan menjadi faktor yang sangat penting dalam proses perencanaan kebijakan publik.

⁵ J. S. Bowman, *Achieving Competencies in Public Services, The Professional Edge*, Second Edition, Armonk N.Y.: M.E. Sharpe, 2010, hlm. 67.

⁶ *Ibid*

Etika publik tidaklah cukup apabila hanya diubah menjadi suatu kode etik atau aturan berperilaku. Apabila hanya puas dengan aturan perilaku saja dipastikan tidak akan mampu untuk membuka alternatif kebijakan, membongkar praktik-praktik ketidakadilan dan diskriminasi yang terselubung. Oleh sebab itu etika publik bukan hanya berfungsi sebagai “penjaga gawang”, “tambal ban” atau “pemadam kebakaran” semata, artinya diperhitungkan hanya setelah terjadi masalah atau ada pelanggaran. Etika publik seharusnya mulai dipertimbangkan sejak awal proses kebijakan publik sehingga fungsi pencegahan terhadap korupsi, konflik kepentingan, kolusi atau bentuk pelanggaran-pelanggaran lain bisa dirasakan lebih efektif.⁷

Etika publik merupakan refleksi tentang standar atau norma yang menentukan baik atau buruk, benar atau salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Ada 3 (tiga) fokus yang menjadi perhatian etika publik yaitu (i) berbeda dengan etika politik, keprihatinan utama etika publik adalah pelayanan publik yang berkualitas dan relevan; (ii) bukan hanya kode etik atau norma, tetapi terutama dimensi reflektifnya; (iii) fokus pada modalitas etika yakni bagaimana menjembatani antara norma moral dan tindakan faktual. Etika publik mengutamakan etika institusional yaitu bagaimana mengorganisir agar tanggung jawab bisa dijalankan, mencari prosedur atau modalitas apa yang bisa menolong. Sehingga dengan upaya mencari sistem, prosedur, sarana modalitas maka dapat memudahkan tindakan etis.

⁷ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: Kompas, 2015, hlm. 87

Nilai selalu dilihat sebagai sesuatu yang dianggap berharga di dalam hidup. Setidaknya terdapat tiga pendapat yang menjelaskan tentang nilai yakni (i) nilai biasanya dihubungkan dengan keyakinan dasar bahwa cara bertindak atau cara hidup tertentu secara pribadi atau secara sosial lebih dipilih atau dianggap lebih baik daripada yang lain karena meningkatkan kualitas hidup. Tentu saja pemahaman nilai pada kerangka keyakinan ini masih dapat diperdebatkan dikarenakan adanya unsur subyektifitas; (ii) Kolthoff memahami nilai sebagai suatu hal yang berharga atau pantas yang berupa prinsip atau standar perilaku yang mengandung kualitas meskipun tidak dapat diobyektivasi⁸; (iii) J. S. Bowman memahami nilai sebagai prinsip atau kualitas hidup yang bermakna bagi seseorang atau suatu kelompok social.⁹

Definisi nilai menjelaskan adanya hubungan antara etika publik dan nilai. Etika publik merupakan refleksi kritis yang mengarahkan bagaimana nilai-nilai dipraktikkan. Nilai ini ada dalam tataran ideal, keyakinan atau sikap yang dipegang oleh seseorang yang mendasari hubungan pribadi, sosial atau politik. Etika merupakan penerapan nilai-nilai dalam perilaku dan tindakan.¹⁰ Dalam etika publik, perhatian ditujukan pada proses pencarian tentang bagaimana memutuskan dan mengikuti standar perilaku yang berorientasi pada nilai.¹¹

Eksistensi manusia dari masa ke masa, justru selalu dipertanyakan oleh dirinya sendiri. Namun demikian, memang tidak ada jawaban atau hampir tidak dapat ditemukan jawaban yang secara absolut mampu menjawab keberadaan manusia itu

⁸ Kolthoff, *Ethics and New Pubic Management*. Den Haag: BJU, 2007, hlm. 39.

⁹ J. S. Bowman, *Achieving Competencies in Public Services, The Professional Edge*, Second Edition, Armonk N.Y. : M.E. Sharpe, 2010, hlm. 73.

¹⁰ Richard Chapman, *Ethics in Public Service for the New Millenium*. Burlington: Ashgate, 1993, hlm. 158.

¹¹ J. S. Bowman, *Loc. Cit*

sendiri. Pada satu sisi, manusia dikategorikan sebagai makhluk ciptaan Allah yang paling sempurna karena memiliki akal dan perasaan. Akan tetapi dalam kenyataannya baik terhadap sesama manusia atau dengan lingkungan alam, kadar penilaian pun nyatanya mencapai titik nadir.

“Kebijakan” atau “*policy*”¹² diterapkan dalam hal menunjuk pada perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu. Keterlibatan aktor-ktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Hal ini disebabkan oleh kondisi dimana kebijakan diformulasikan oleh “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislative, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik yang memiliki tanggung jawab untuk masalah-masalah ini serta mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara umum dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.¹³

Mengenai definisi kebijakan publik, secara jujur harus diakui bersama bahwa sangat sukar untuk dapat memberikan definisi kebijakan publik secara komprehensif. Justru beberapa ahli teori administrasi publik cenderung lebih suka menghindari perbincangan mengenai apa itu definisi dari kebijakan publik. Sebaliknya, mereka

¹² James E. Anderson, *Public Policy Making*. New York: Holt. Rinehart and Winston 2nd ed., 1969, hlm. 4.

¹³ David Easton, *A systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965, hlm. 3.

lebih banyak memberikan perhatian terhadap esensi yang terkandung di dalam pengertian kebijakan publik.¹⁴

Thomas R. Dye merumuskan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Di dalam buku yang berjudul “The Political System”, David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan. Selain itu menurut Thomas R. Dye kebijakan publik itu sendiri memiliki empat sifat yakni regulative, organisasional, distributif dan ekstraktif yang dengan demikian cakupan kebijakan publik begitu luas termasuk hal-hal yang vital hingga hal-hal yang tidak vital. Di dalam menentukan suatu kebijakan publik, yang dijadikan sumber satu-satunya adalah kepentingan publik itu sendiri.

Kebijakan publik merupakan upaya pemerintah dengan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya yang didesain untuk menangani masalah-masalah pelayanan publik dengan semua keprihatinannya.¹⁵ Sehingga tidak hanya proses pengambilan keputusan tetapi juga analisisnya. Berdasarkan perspektif nilai, kebijakan publik merupakan tindakan untuk mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya dalam upaya untuk mencapai nilai bersama yang diutamakan.¹⁶

Praktik dan gaya kepemimpinan yang berbeda dapat diklasifikasikan menurut pandangan atau filosofi yang dianut oleh seorang pemimpin kepada pengikutnya.¹⁷

¹⁴ Pandji Santosa, *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama, 2012, hlm. 27.

¹⁵ Charles L. Cochran, *Public Policy: Perspectives and Choices*. Colorado: Lynne Rienner, 2005, hlm. 1.

¹⁶ Mark Considine, *Public Policy: A Critical Approach*. South Melbourne: Macmillan, 1995, hlm. 3.

¹⁷ Faried Ali, *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT Refika Aditama, 2016, hlm. 86.

Keith Davis membedakan tiga tipe pokok kepemimpinan yakni *authority leadership*, *participative leaders* dan *the free rein leaders*. *Authority leadership* memberikan motivasi yang kuat, mempercepat pengambilan keputusan sehingga mencapai tujuan yang tepat. Akan tetapi kelemahan tipe kepemimpinan ini adalah memungkinkan implikasi moral yang rendah dan terjadinya konflik. *Participative leaders* berusaha mengarahkan seluruh potensi yang dimiliki dengan menggali pikiran-pikiran kreatifitas dari bawahan yang artinya dibutuhkan mutu kepemimpinan yang lebih tinggi untuk meraih kesuksesan. *The free rein leaders* dipandang merupakan kebalikan dari *authority leadership*, dimana tipe ini dianggap paling baik dan paling memberikan harapan dalam rangka pencapaian tujuan dan menjamin ketenagan kerja dari bawahan. Adapun gaya-gaya demikian ini dapat diamati secara seksama dalam perilaku pemimpin ketika memperlakukan suatu kebijakan termasuk kebijakan publik.

Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan yang karenanya kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya.¹⁸ Bagaimana seorang pejabat publik di dalam kerangka pelayanan publik harus mengambil keputusan apabila dirinya dihadapkan pada beberapa pilihan yang sangat dilematis di satu sisi menguntungkan dan di sisi yang lain merugikan pihak lain.

¹⁸ Paulus I, Willy Tri, Dody S, *Peran Etika Politik Dalam Perumusan Kebijakan Publik*, JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Politik), Universitas Tribhuwana Tungadewi, Malang, Vol. 1, No. 2, Malang, 2012, hlm. 9.

Masalah keputusan di dalam kebijakan publik selain menyangkut masalah hukum dan politik, pertama-tama adalah masalah tanggung jawab moral. Oleh sebab itu etika publik ingin mengingatkan dalam hal pengambilan keputusan yang diharapkan mampu menghindari jatuhnya pihak yang dirugikan (korban pengambilan kebijakan).

Kerugian, penderitaan atau jatuhnya korban yang merupakan akibat dari adanya kebijakan publik yang secara sadar diputuskan atau memang dimaksudkan ini dapat diartikan bahwa kebijakan itu bukan hanya salah secara moral tetapi juga salah secara politik dan hukum. Kebijakan diskriminatif yang terbuka dijalankan apabila tanpa mencari pembenaran konstitusi dengan mengabaikan status kesetaraan setiap warga negara di depan hukum dengan menafikan kelompok masyarakat tertentu (atas nama agama, etnis atau gender) atau mengistimewakan kelompok lain. Diskriminasi terselubung terjadi karena sebenarnya sudah cacat hukum atau cacat politik tetapi karena secara terselubung sehingga dibiarkan atau mendapatkan dukungan dari kelompok yang kuat, maka diskriminasi tersebut akan tetap berlangsung hingga kapan pun.

Meskipun secara diskriminasi hal di atas adalah salah, akan tetapi kenyataannya tetap berjalan karena baik hukum maupun politik sudah tidak berdaya lagi. Dalam konteks ini, Bourdieu dengan tajam melihat penyebabnya yakni karena budaya yang berlaku adalah budaya kelompok yang dominan. Istilah Bourdieu yang relevan untuk menjelaskan situasi itu adalah *doxa* yang artinya adalah sudut pandang penguasa atau yang dominan yang menyatakan diri dan memberlakukan diri sebagai sudut pandang

semua orang atau universal.¹⁹ Contoh *doxa* yang mengundang polemik adalah gagasan yang umum diterima bahwa sekolah membuka kesempatan sama bagi semua orang. Sudut pandang ini diterima oleh semua sebagai benar meski dalam praktik sebetulnya lebih menguntungkan kelas menengah ke atas bukan kelas menengah ke bawah.

Nilai-nilai yang berpengaruh dalam pembuatan keputusan berarti apakah proses pembuatan keputusan yang dipilih oleh para pembuat keputusan atau pengambil kebijakan menganut model-model tertentu seperti rasional komprehensif, incremental, kepuasan, kualitatif optimal, sistem atau *mixed scanning* dimana mereka diharuskan untuk berdiri pada suatu landasan dalam melakukan pilihan-pilihan tersebut.²⁰ Permasalahannya kemudian adalah kriteria seperti apakah yang dapat mempengaruhi para pembuat kebijakan tersebut ? Untuk dapat menjawabnya maka kita didudukkan pada beberapa faktor berpengaruh yang ditujukan terhadap pembuat kebijakan dimana dalam hal ini sebagai contoh yakni tekanan politik si pembuat kebijakan, kondisi ekonomi dari suatu negara bahkan nilai pribadi pembuat kebijakan tersebut. Adapun nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat kebijakan²¹ yakni nilai-nilai politik, nilai-nilai organisasi, nilai-nilai pribadi, nilai-nilai kebijakan itu sendiri dan nilai-nilai ideologi.

Dalam analisa kebijakan publik, etika seharusnya diperhitungkan sebagai dimensi dari setiap langkahnya. Hanya dengan menjadi bagian integral dari kebijakan publik yang tercermin dalam lima langkah prosesnya, etika mampu meningkatkan kualitas

¹⁹ Bourdieu, *Raisons Pratiques*. Sur la theorie de l'acton. Paris: Seuil, 1994, hlm. 29.

²⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS, 2014, hlm. 136.

²¹ James E. Anderson, *Loc. Cit*, 13-16

pelayanan publik dan mengembalikan kepercayaan masyarakat. Kelima langkah analisa kebijakan publik tersebut, menurut Munger meliputi (1) rumusan masalah; (2) seleksi kriteria; (3) pembandingan alternative dan seleksi kebijakan; (4) pertimbangan terhadap aspek politik dan organisasi; (5) implementasi dan evaluasi program²².

Etika publik bertujuan menjamin integritas pejabat dalam pelayanan publik, maka berurusan dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik dan ekonomi. Hanya etika publik yang memprioritaskan pada cara bagaimana agar “niat baik” dapat memberikan dampak yang praktis. Dapat dikatakan bahwa suatu “niat baik” harus ditopang institusi yang adil. Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan etika pejabat negara cenderung dilanggar oleh meeka sendiri dengan perbuatan melawan hukum, seperti korupsi yang dilatarbelakangi penyalahgunaan kekuasaan, persekongkolan memperkaya diri sendiri maupun orang lain, tidak efisiennya pengelolaan keuangan negara, perbuatan yang merugikan keuangan negara yang pada akhirnya mengakibatkan terganggunya pelayanan publik serta pemerintahan.²³

Oleh karena itu, kekuasaan di dalam membuat suatu kebijakan publik berada di tangan kekuasaan politik (*political master*) dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan ranah kekuasaan administrasi publik. Namun karena administrasi publik dalam menjalankan kebijakan politik tadi memiliki kewenangan secara umum

²² Michael Munger (2000). *Analysing Policy, Choices, Conflicts and Practices*. New York: Norton, 2000, hlm. 7-21.

²³ M. Nasir dan TB Massa, *Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih*, Universitas Nasional, Jakarta: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Vol. 12 No. 01, 2016, hlm. 1759.

disebut "*discretionary power*", keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan apakah ada jaminan dan bagaimana caranya untuk dapat menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara "baik dan tidak digunakan secara buruk ?" Atas dasar inilah etika diperlukan dalam administrasi publik.

Suatu etika dapat dijadikan sebagai pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dan sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan tersebut dapat dikatakan baik atau buruk.

Penilaian keberhasilan seorang administrator atau aparat pemerintah tidak semata didasarkan pada pencapaian kriteria efisiensi, ekonomi, dan prinsip-prinsip administrasi lainnya, tetapi juga kriteria moralitas, khususnya terhadap kontribusinya terhadap publik interest atau kepentingan umum. Selain itu, integritas publik juga menuntut pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik.

Kesalahan atau kekeliruan di dalam mengambil keputusan kebijakan publik bisa dianggap sebagai bentuk kesalahan moral, maksudnya pejabat publik dapat bersalah dihadapkan pada tanggungjawabnya terhadap orang lain yang harus menanggung resiko, konsekuensi atau akibat dari kebijakan atau tindakannya. Sebagai dampaknya, kesalahan moral memiliki tiga ciri yaitu (1) pelaku bertanggung jawab atas tindakannya; (2) tindakannya berakibat merugikan sehingga mengakibatkan orang lain

menderita atau menjadi korban; (3) penderitaan itu tidak mempunyai alasan yang bisa memberi pembenaran.

Fenomena sejarah dalam tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia berbanding lurus dengan penelitian Lambsdorff dalam Abidin dan Siswandi yaitu reformasi di bidang tindak pidana korupsi tidak akan banyak berperan jika kultur yang dapat mendorong korupsi tetap dipertahankan, dimana tingkat kepercayaan yang rendah dapat meningkatkan korupsi karena tidak mendorong terjalinnya kerja sama yang baik antara masyarakat dengan pemerintah.

Budaya malu yang bermakna positif telah hilang di kalangan pelaku tindak pidana korupsi atau bahkan telah hilang di kalangan masyarakat lapisan menengah keatas. Yang terjadi adalah fenomena budaya malu yang bermakna negatif merajalela apabila tersangkut kasus korupsi pada dirinya, ataupun pada lembaga, organisasi ataupun korporasi tempat dirinya bernaung sehingga muncul gerakan-gerakan secara kolektif atau bersama-sama untuk menjatuhkan KPK.²⁴ perilaku pejabat negara atau pejabat publik yang tidak mendukung apalagi menghambat pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan, maka sudah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran etika. Tidak adanya kompetensi etika maka akan semakin mendorong terjadinya budaya korupsi yang mulai dianggap biasa saja sehingga tidak menumbuhkan adanya perasaan bersalah bagi si pelakunya.

²⁴ Ari Nur Rahman, *Hubungan Aspek Kultur Budaya, Kepribadian, Publik dan Swasta Dalam Korupsi Di Indonesia*. Jakarta: ACFE Indonesia, 2017, hlm. 24.

Dalam psikologi kognitif yang diartikan sebagai aktivitas mental seperti persepsi, memori, atensi, logika berfikir dan lainnya memandang bagaimana jadinya sebuah lembaga negara, instansi atau korporasi masih dipimpin bahkan masih memimpin sebuah rapat dan menentukan putusan dari hasil rapat tersebut oleh seseorang yang telah terindikasi bahkan telah menjadi tersangka tindak pidana korupsi, yang berakibat menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga, instansi atau korporasi tersebut.

Untuk menjamin administrasi yang bertanggungjawab, ada berbagai sarana yang dapat dipergunakan yaitu sarana legal atau institusional, sarana moral atau etika dan sarana politik. Instrumen etika publik merupakan modalitas untuk menjamin integritas publik para politisi dan pejabat publik. Integritas publik merupakan keutamaan sosial yang harus dilatih dan dibiasakan dalam keterlibatan organisasi dan pengabdian masyarakat, maka manajemen organisasi harus mengintegrasikan standar etika agar pelayanan publik menjadi lebih berkualitas menjadi lebih berkualitas dan relevan.²⁵

Etika publik sendiri bertujuan menjamin integritas pejabat dalam pelayanan publik maka berurusan dengan praktik institusi social, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik dan ekonomi. Etika publik memprioritaskan pada cara bagaimana agar “niat baik” membawa implikasi praktis artinya “niat baik” harus ditopang institusi yang adil.

Agar budaya etika publik dapat menjadi praktik kehidupan dalam organisasi, keterlibatan sosial dan politik, maka akuntabilitas dan transparansi perlu diterjemahkan

²⁵ Haryatmoko, *Loc. Cit*

ke dalam 5 (lima), yaitu (i) membangun budaya etika publik melalui akuntabilitas dan transparansi yang dimulai dengan mengusahakan pembentukan Komisi Etika dan pembangunan infrastruktur etika; (ii) transparansi dalam pengadaan barang/ jasa publik, termasuk pentingnya pejabat public kompeten yang khusus meniti karier di bidang ini; (iii) memberdayakan *civil society* dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pelayanan publik melalui Kartu Pelaporan oleh Warganegara; (iv) pembentukan jaringan dan pendidikan/ pelatihan dalam rangka pemberantasan korupsi; (v) ikut serta dalam pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).²⁶

Elemen pokok dalam administrasi publik adalah bahwa setiap organ pemerintah tanpa memandang tingkatannya harus melayani kepentingan publik. Rakyat sebagai pembayar pajak berhak mengetahui kemana dan bagaimana uang pembayaran pajaknya ini dikelola dan dipergunakan oleh negara. Oleh sebab itu, mereka berhak melakukan kritik terhadap perilaku pejabat publik serta berhak berpendapat terhadap keputusan publik yang diambil oleh pejabat publik yang tidak disetujuinya.

Orientasi pejabat publik terhadap kepentingan publik adalah merupakan prinsip pokok dan utama di dalam pemerintahan yang demokratik. Kendala atau kesulitan yang dihadapi pemerintah adalah di satu sisi ia harus bekerja secara baik, akan tetapi di sisi yang lain ia harus meyakinkan publik bahwa segala sesuatunya telah diselenggarakan secara baik pula. Dengan kata lain, dibutuhkan kompetensi dan eksposisi di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada kenyataannya, sulit untuk

²⁶ *Ibid*

mengombinasikan kedua aspek ini pada diri individu seseorang terutama terhadap diri individu pejabat publik. Hal ini yang seringkali tidak dipahami oleh publik dikarenakan mereka tidak mengetahui bahwa administrasi publik berlaku konsep-konsep legalitas, “*red tape*” (pita merah), normative, kepentingan, konflik dan pelayanan publik.²⁷

Kebijakan publik dan kepribadian menunjukkan sikap publik terhadap nilai-nilai egaliter ini merupakan pisau bermata dua yang menancap tajam pada saat tertentu di salah satu sisinya. Dibutuhkan adanya pendampingan yang intensif dari pihak yang memiliki status “tinggi” yang bertujuan untuk mengurangi adanya prasangka implisit terhadap orang lain yang mana dapat menjadi boomerang ketika mereka didampingi oleh seseorang yang tidak disukai atau berada dalam status marginal. Temuan ini lebih menunjukkan salah satu mekanisme di mana bentuk umum “pelatihan sensitivitas” dalam pelayanan untuk mengurangi seksisme dan rasisme dalam pekerjaan dapat ditumbangkan oleh dinamika interpersonal terlepas dari mulianya suatu tujuan itu. Adapun garis batas antara publik dan pribadi tidaklah tetap. Pergeseran batas dengan setiap penemuan teknik membuat hal yang awalnya bersifat pribadi berubah menjadi publik. Dengan demikian masalah pribadi mungkin saja pada akhirnya diselesaikan melalui kemajuan teknis.²⁸

C. SIMPULAN

²⁷ Pandji Santosa, *Loc. Cit.*, hlm. 27.

²⁸ B.F. Skinner (1953). *Science and human behavior*. New York: Macmillan, 1953, hlm. 282.

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, maka diperoleh kesimpulan bahwa dalam globalisasi saat ini, permasalahan publik semakin kompleks dan rumit sejalan dengan meningkatnya isu publik. Ketika pejabat publik tidak mampu memisahkan secara tegas antara domain publik dan pribadi, maka akan berkorelasi negatif terhadap pelayanan publik. Hal ini tidak hanya dipicu oleh pejabat publik yang tidak menghayati arti dan pentingnya nilai etika publik bahkan parahnya pejabat publik tidak mengetahui apa itu etika publik. Etika publik memberikan dampak yang sangat besar dan serius terhadap pembuatan kebijakan publik. Keberhasilan suatu kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh etika para pejabat publiknya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, Faried. 2016. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Anderson, James E. 1969. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston
2nd ed.
- Bourdieu. 1994. *Raisons Pratiques*. Sur la theorie de l'acton. Paris: Seuil.
- Bowman, J. S. 2010. : Achieving Competencies in Public Services, The Professional Edge, Second Edition, Armonk N.Y.: M.E. Sharpe.
- Budhi, Mathuri. 2001. *Maladministrasi Publik*. Yogyakarta: SKH Bernas.
- Chapman, Richard. 1993. *Ethics in Public Service for the New Millenium*. Burlington: Ashgate.
- Cochran, Charles L. 2005. *Public Policy: Perspectives and Choices*. Colorado: Lynne Rienner.
- Considine, Mark. 1995. *Public Policy: A Critical Approach*. South Melbourne: Macmillan.

- Easton, David. 1965. *A systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Hardjianto. 2000. *Pendayagunaan Aparatur Negara menuju Good Governance*. Jakarta: Work Paper TOT.
- Haryatmoko.. 2015. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Kompas.
- Kolthoff. 2007. *Ethics and New Pubic Management*. Den Haag: BJU.
- Liddell, H.G. 1996. *A Greek-English Lexicon*. Oxford: Claredon,
- Mochtar, Mas'oeed .2003. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Munger, Michael. 2000. *Analysing Policy, Choices, Conflicts and Practices*. New York: Norton.
- Santosa, Pandji. 2012. *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Skinner, B.F. 1953. *Science and human behavior*. New York: Macmillan.
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS

Jurnal

- Nur Rahman, Ari (2017). *Hubungan Aspek Kultur Budaya, Kepribadian, Publik dan Swasta Dalam Korupsi Di Indonesia*. Jakarta: ACFE Indonesia.
- Dody, Paulus I, Willy Tri (2012). *Peran Etika Politik Dalam Perumusan Kebijakan Publik*, JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Politik), Malang: Universitas Tribhuwana Tungadewi.
- Massa, TB dan M. Nasir (2016). *Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih*, Jakarta: Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Universitas Nasional.